العنوان: تدبير المسار المهني للموظف العمومي : نموذج الترقية في الدرجة
المصدر: المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية - المغرب
المؤلف الرئيسي: علاوي، عبدالخالق
المجلد/العدد: ع 78,79
محكمة: نعم
التاريخ الميلادي: 2008
الشهر: أبريل
الصفحات: 133 - 144
رقم MD: 516196
نوع المحتوى: بحوث ومقالات
قواعد المعلومات: EcoLink
مواضيع: المؤسسات العامة ، الموظفون ، الترقيات ، المغرب
رابط: http://search.mandumah.com/Record/516196

تدبير المسار المهني للموظف العمومي : نموذج الترقية في الدرجة *

د. عبد الخالق علاوي
باحث في القانون العام

تتأرجح أنظمة الوظيفة العمومية العالمية في الأخذ بين نظامين رئيسيين للوظيفة العمومية وهما نظام التشغيل أو نظام الوظيف système d'emploi ونظام الخدمة الدائمة أو نظام المسار système de carrière المهني، فالنظام الأول يقوم على أساس التعيين في وظائف محددة لإنجاز مهام معينة ولمدد محددة، دون ضمان أي مسار مهني أو حياة إدارية للموظف.

أما نظام الخدمة الدائمة فإنه يقضي بالتوظيف على سبيل الدوام والاستمرار من أجل التدرج في إطار مسار مهني داخل الإدارة وتحدد مراحل وشروطه وفقا للقوانين والأنظمة، ويطبق هذا النظام الذي يعتبر نظاما مغلقا بشكل عام في أوروبا، كما يؤخذ به قانون الوظيفة العمومية في المغرب.

وعلى ضوء ما سلف، فإن تدبير المسار المهني الذي يحيل إلى تطور الوضعية الإدارية للموظف في الزمن منذ توظيفه إلى نهاية حياته الإدارية، يرتبط بداهة بأنظمة الوظيفة العمومية القائمة على نظام الخدمة الدائمة، وتحتل الترقية في إطاره موقعا هاما ومتميزا باعتبارها الآلية الرئيسية التي تجسد تطور الوضعية الإدارية، إذ لا يمكن تصور جمود الموظف العمومي في الدرجة أو الإطار الذي تم ترتيبه فيه عند التوظيف.

فعلى خلاف نظام التشغيل الذي لا يعرف مفهوم الترقية إلا من خلال إبرام عقد جديد، فإن الترقية تشكل ركيزة أساسية بالنسبة للوظيفة العمومية القائمة على نظام الخدمة الدائمة، والعمود الفقري لها، فإذا كان نظام الخدمة الدائمة يهدف إلى ضمان الاستقرار المهني للموظف، فإن هذا الاستقرار يرتكز على الترقية التي تعتبر آلية وحافزا يؤثر أكثر من غيره على تثبيت وترسيخ الاستمرارية في الوظيفة العمومية.

إن دراسة الترقية في الدرجة كجانب أساسي من جوانب تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية وإحدى المرتكزات التي ينبني عليها تدبير المسار المهني للموظف العمومي يقتضي تسليط الضوء على الإطار

(*) مداخلة قدمت في الندوة الدولية التي تم تنظيمها بكلية الحقوق بوجدة حول "تثمين إمكانات الموارد البشرية" بتاريخ 1 و2 دجنبر 2006.

المفاهيمي والقانوني للترقية بعرض المعاني المختلفة لهذا المفهوم والآليات والخصائص الرئيسية المميزة لمنظومة الترقية في الوظيفة العمومية، وهو ما يتيح توضيح تصور المشرع المغربي لنظام الترقية، واستخلاص بعض المميزات العامة لهذا النظام من خلال استقراء الإطار القانوني والتنظيمي، وكذا واقع الممارسة الإدارية.

كما يقتضي الأمر التطرق لإصلاح نظام الترقي في الدرجة على ضوء صدور المرسوم المؤرخ في 2 دجنبر 2005 (1) بالتطرق لدواعي ومنطلقات وأبعاد إصلاح نظام الترقي عبر استعراض مظاهر الاختلالات التي ميزت منظومة الترقية بالوظيفة العمومية ومرتكزات وأسس الإصلاح، ومن خلال ذلك تقرير أهمية إصلاح نظام الترقي في الدرجة واستخلاص بعده التدبيري ومدى مساهمته في إرساء قواعد الفعالية في مجال تدبير الموارد البشرية.

الفقرة الأولى : الإطار المفاهيمي والقانوني للترقية

أولا : مفهوم الترقية

يمكن التمييز في إطار تحديد مفهوم ترقية الموظف بين معنى واسع لهذا المفهوم ومعنى ضيق ومعنى تقني.

المعنى الواسع للترقية

يشمل مفهوم الترقية بالمعنى الواسع كل تغيير إيجابي يطرأ على وضعية الموظف سواء تعلق الأمر بوضعيته النظامية بترقيته في الدرجة أو الإطار أو الرتبة، أو تغيير في وظيفته بإسناد منصب مسؤولية إلى الموظف، وسواء اقترن ذلك بزيادة في الأجر أو التعويضات أو لم يقترن، فالترقية بالمعنى الواسع هي بوجه عام ارتقاء الموظف إلى درجة أو وظيفة أخرى ذات مستوى أعلى أو مسؤولية أكبر، حتى ولو لم يترتب عن ذلك زيادة في راتب الموظف، وقد ذهب القضاء الإداري المصري في هذا الاتجاه، حيث عرف الترقية بأنها "تقلد الموظف درجة أعلى في السلم الإداري حتى ولم لم يترتب على ذلك نفع مادي" (2).

المعنى الضيق للترقية

يفيد مفهوم الترقية بالمعنى الضيق، ارتقاء الموظف في وضعيته الإدارية، أي في الرتبة أو في الدرجة أو الإطار، وذلك بصرف النظر عن طريقة الترقية، سواء كانت امتحان مهني أو بالاختيار بعد التقييد في جدول الترقي السنوي أو عن طريق الشهادات.

المعنى التقني للترقية

يقصد به حصرا الترقية في الرتبة والترقية في الدرجة عن طريق امتحان الكفاءة المهنية أو الاختيار بعد التقييد في جدول الترقي السنوي، ولا يدخل في هذا المعنى الترقي بناء على الشهادات أو الدبلومات لأن

(1) المرسوم رقم 2.04.403 بتاريخ 2 دجنبر 2005 ج.ر عدد 5394 بتاريخ 9 فبراير 2006، ص 380.

(2) حكم المحكمة الإدارية بمصر الصادر في 23 أبريل 1976، راجع : رضوان بوجمعة، الوظيفة العمومية المغربية على درب التحديث، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2003، ص 130.

الأمر يتعلق هنا بتعيين في الدرجة الجديدة، وليس ترقية، ولئن كانت عبارة "الترقية بناء على الشهادات" غير مكرسة عموما في النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالوظيفة العمومية المغربية، فإنها متداولة بشكل كبير في أوساط الموظفين، كما تجب الإشارة إلى كون بعض الأنظمة الأساسية تنص على الترقية في الدرجة بناء على الشهادات، كما هو الحال بالنسبة للمادة 108 من المرسوم رقم 2.02.854 بتاريخ 10 فبراير 2003 بمثابة النظام الأساسي الخاص بموظفي وزارة التربية الوطنية (3).

وعلى خلاف ما هو شائع في الإدارات العمومية، فإن الأمر لا يتعلق في هذه الحالة بترقية، بقدر ما يتعلق بتعيين في الدرجة، ولعل التمييز بين الترقية في الدرجة والتعيين في الدرجة، يجد سنده في المبررات التالية :

– إن الإدارة ليست ملزمة بتعيين موظفيها الحاصلين على الشهادات في الدرجات المطابقة، ماعدا إذا ورد ذلك صراحة في نص قانوني أو تنظيمي، كما هو الحال في المادة 108 المشار إليها من النظام الأساسي الخاص بموظفي وزارة التربية الوطنية، على عكس الترقية في الدرجة، حيث أن الإدارة ملزمة باتخاذ الإجراءات اللازمة قصد ترقية موظفيها ضمن الشروط المنصوص عليها؛

– إن التعيين في الدرجة يقتضي في الغالب الأعم قضاء الموظف المعني لفترة تمرين قصد تقدير مدى استحقاقه للترسيم في الدرجة المعنية، عكس الترقية حيث يتم إعادة ترتيب الموظف مباشرة في الدرجة التي تم ترقيته إليها، دون قضاء فترة تمرين؛

– إن التعيين في الدرجة يستند إلى قواعد وشروط التوظيف في الدرجة المعنية، في حين أن الترقي يستند إلى قواعد ومقتضيات الترقي بما في ذلك اشتراط قضاء فترة معينة من الأقدمية في الدرجة.

ثانيا : بعض الخصائص العامة لنظام الترقي في الدرجة

يتخذ نظام الترقي في الوظيفة العمومية شكلان أساسيان: الترقي في الرتبة والترقي في الدرجة أو الإطار.

الترقية في الرتبة

يقصد بها ترقية الموظف من رتبة إلى الرتبة الموالية في درجته، وتتم هذه الترقية بناء على معدل النقط المحصل عليها برسم السنوات المطلوبة للترقية، وذلك وفق أحد الأنساق الثلاثة التالية :

– النسق الأكثر سرعة إذا كان معدل النقط يساوي أو يتجاوز 16؛

– النسق المتوسط إذا كان معدل النقط يتجاوز 10ويقل عن 16؛

– النسق البطيء بالنسبة للموظفين الحاصلين على معدل يقل عن 10(4).

وتتحدد أنساق الترقي في المادة 4من المرسوم الملكي رقم 2-62-344 بتاريخ 8 يوليوز 1963 المتعلق بتحديد سلالم الأجور وشروط ترقي موظفي الدولة في الرتبة والدرجة (5)، حيث تستند أغلب الأنظمة

(3) نصت هذه المادة على ترقية بعض فئات موظفي وزارة التربية الوطنية بناء على الشهادات خلال فترة انتقالية لمدة 5 سنوات، ج.ر عدد 5082 بتاريخ 13 فبراير 2003، ص 725.

(4) المادة 6 من المرسوم رقم 2-05-1367 بتحديد مسطرة تنقيط وتقييم موظفي الإدارات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 5397 بتاريخ 19 دجنبر 2005، ص 3528.

(5) الجريدة الرسمية عدد 2648 بتاريخ 26 يوليوز 1963، ص 1780.

الأساسية إلى هذه الأنساق، باستثناء بعض الهيئات التي تتضمن أطرا ودرجات ذات هيكلة خاصة والتي تعتمد أنساق ترقية تختلف عن تلك المحددة في المرسوم رقم 2-62-344 السالف الذكر، كهيآت المهندسين والأطباء والأطباء البياطرة.

الترقية في الدرجة

يقصد بها تطور الوضعية الإدارية للموظف من درجة إلى الدرجة الموالية في إطار الهيكلة التراتبية للهيئة التي ينتمي إليها، ويتيح دراسة الإطار القانوني والتنظيمي المؤطر لقواعد الترقي في الدرجة، استخلاص مميزات أساسية لنظام الترقي في الدرجة، يمكن تحديدها كالتالي :

– **الطابع الانتقائي** : يرتبط الطابع الانتقائي لنظام الترقي في الدرجة في الوظيفة العمومية المغربية بقيام هذا النظام على نظام الحصيص المالي، إذ أن المقتضيات النظامية المتعلقة بالترقية في الدرجة تخضع هذه الأخيرة في الغالب الأعم لنسب مائوية محددة.

ويبرر الطابع الانتقائي لنظام الترقية في الدرجة بضرورة ضمان تأطير منسجم في الإدارة العمومية واحترام البنية الهرمية لتسلسل الأطر والدرجات، هذا فضلا عن ضرورة ضبط والتحكم في الانعكاسات المالية للترقية.

– **عدم التطابق بين الوظيفة والدرجة** : إن المفروض في نظام الترقية في الدرجة أن يرتبط بتغيير المهام التي يزاولها الموظف في درجته الأصلية قصد ممارسة مهام أخرى مطابقة للدرجة التي تم ترقيته إليها، ولعل ذلك ما يستفاد من قراءة مقتضيات الفصل 30 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية (6) التي تنص على ما يلي : « ... يتعين على كل موظف رقي إلى رتبة أن يقبل الوظيفة المنوطة به في رتبته الجديدة ويترتب عن رفضه هذه الوظيفة إلغاء ترقيته كما يمكن حذفه من لائحة الترقي ».

إلا أن الممارسة العملية لنظام الترقي لا تربط هذا الأخير في الغالب بتغيير المهام المسندة للموظف المعني، ويرجع ذلك إلى أن تحديد المهام والاختصاصات يغيب في المنظومة القانونية والنظامية للوظيفة العمومية، وحتى في حالة الإشارة إلى المهام في بعض الأنظمة الأساسية، فإن تحديدها يتم بالنسبة للهيئة بمختلف الدرجات المكونة لها، وليس حسب كل درجة أو إطار، وفي كل الأحوال فإن هذه المهام يتم تحديدها بشكل عام وفضفاض.

إن الفصل بين الدرجة والوظيفة يعتبر قاعدة جوهرية من القواعد التي ينبني عليها نظام المسار المهني الذي تأخذ به الوظيفة العمومية المغربية، بحيث أن الموظف يتم توظيفه في درجة معينة وليس لشغل وظيفة محددة كما هو الحال في نظام التشغيل، إلا أن ذلك لا يمنع من تحديد المهام والاختصاصات المنوطة بمختلف فئات الموظفين، وهو الأمر الذي يقتضي بإلحاح انخراط مختلف القطاعات الإدارية لتجسيد عملية توصيف وتصنيف الوظائف (7).

(6) بالرجوع إلى الصيغة الفرنسية لظهير 24 فبراير 1958 بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، وهي الصيغة الأصلية التي صدر بها النص، فإن الأمر يتعلق هنا بالترقية في الدرجة، حيث أن العبارة المستعملة في إطار هذه الصيغة هي: avancement de grade

(7) حث منشور الوزير الأول رقم 9 بتاريخ فاتح يونيو 2004 مختلف القطاعات الإدارية على الانخراط في عملية إعداد الدلائل المرجعية للوظائف والكفاءات.

– **ربط الترقي بشغور المنصب** : يؤسس لهذا الربط الفصل 7 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، الذي ينص على ما يلي : «يمنع كل تعيين أو كل ترقي إلى درجة إذا لم يكن الغرض من ذلك شغل منصب شاغر».

ثالثا : آليات الترقي في الدرجة

كرس النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية ومختلف الأنظمة الأساسية الخاصة آليتين أساسيتين للترقي في الدرجة، هما امتحان الكفاءة المهنية والاختيار بعد التقييد في جدول الترقي.

1. الترقي عن طريق امتحان الكفاءة المهنية

تشكل امتحانات الكفاءة المهنية، آلية هامة للترقي في الدرجة، إذ أنها تكرس أكثر من غيرها معايير الاستحقاق والشفافية والنزاهة، فإذا كان الترقي عن طريق الاختيار يخضع للسلطة التقديرية للإدارة، وقد يتضمن بالتالي بعض الجوانب الذاتية في تقدير استحقاق وكفاءة الموظف، فإن تقدير الترقي عن طريق امتحانات الكفاءة المهنية لا يستند إلا إلى النقط التي حصل عليها الموظف المرشح في الاختبارات التي يتضمنها امتحان الكفاءة المهنية، ويغيب فيه بالتالي جانب السلطة التقديرية للإدارة.

ومن أجل أن تشكل آلية فعلية للاستحقاق، كان لا بد من وضع المبادئ والقواعد الكفيلة بضمان الشفافية والنزاهة لامتحانات الكفاءة المهنية، وهو ما يفسر كل الاهتمام التشريعي والتنظيمي الذي حظيت به.

الأساس القانوني لامتحانات الكفاءة المهنية

يؤسس الفصل 22 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية لمبدأ امتحان الكفاءة المهنية، حيث ينص في الفقرة الأخيرة منه على ما يلي : «تسهل كل إدارة لجميع الموظفين الذين لهم الكفاءة المطلوبة، الارتقاء إلى الطبقات العالية إما بطريق المباريات أو الامتحانات المهنية وإما بطريق التقييد في لائحة الترقي».

وقد ورد هذا الفصل ضمن الجزء الأول المخصص للتوظيف من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية ولم يرد في الجزء الثالث المخصص لـ" التنقيط والترقية"، بل إن الفصل 30 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، ينص على أنه "لا يقع الترقي إلى رتبة وإلى درجة إلا بطريق الاختيار".

غير أن هذا المقتضى الأخير لا ينبغي أن يفهم منه حصر آليات الترقي في الدرجة في الاختيار بعد التقييد في جدول الترقي فقط، إذ أن المراد من ذلك أن الترقية في الدرجة لا تتم بشكل آلي، أي بطريقة الأقدمية كما هو الحال بالنسبة للترقية في الرتبة التي قد تتم بصفة آلية عند استيفاء مدة معينة من الأقدمية في الرتبة المعنية، بل إن الترقية في الدرجة تخضع لمبدأ الاختيار، ويتضمن الاختيار هنا امتحان الكفاءة المهنية والاختيار بعد التقييد في جدول الترقي.

قواعد ومبادئ تنظيم امتحانات الكفاءة المهنية

يحدد المرسوم الملكي رقم 401-67 بتاريخ 26 يونيو 1967 بسن نظام عام للمباريات والامتحانات الخاصة بولوج أسلاك ودرجات ومناصب الإدارات العمومية (8) القواعد العامة لتنظيم المباريات وامتحانات الكفاءة المهنية، وشروط إجرائها.

(8) الجريدة الرسمية عدد 2852 بتاريخ 22 يوليوز 1967، ص 1429.

كما تحدد القرارات التنظيمية شروط وإجراءات وبرامج امتحانات الكفاءة المهنية، وذلك بالنسبة لكل درجة أو إطار، حيث تحدد الشروط الخصوصية المنصوص عليها في الأنظمة الأساسية وعدد الاختبارات ومدتها ونوعها ورقم التضعيف المخصص لها، وشروط القبول في الاختبارات الكتابية والشفوية وتأليف لجنة الامتحان ولجان الحراسة وبرامج المباريات.

كما تحدد قرارات الإجراء تاريخ المباراة أو الامتحان ومجموع عدد المناصب الواجب شغلها وأماكن الاختبارات الكتابية والشفوية والأجل المحدد لإيداع الترشيحات وعدد المناصب المحتفظ بها عند الاقتضاء.

2. الترقي بالاختيار

يجد الترقي في الدرجة بالاختيار أساسه القانوني في مقتضيات النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية من خلال أحكام الفصول 30 و33 و34 و35 و36 ؛ وقد تم تفصيل وتحديد القواعد الناظمة للترقية في الدرجة بالاختيار في المرسوم الملكي رقم 988.68 بتاريخ 17 ماي 1968 بتحديد مسطرة التنقيط وترقي موظفي الإدارات العمومية في الرتبة والدرجة (9) وكذا المرسوم رقم 2.05.1367 بتاريخ 2 دجنبر 2005 بتحديد مسطرة تنقيط وتقييم موظفي الإدارات العمومية.

قواعد الترقي في الدرجة بالاختيار

يتم الترقي في الدرجة بالاختيار بعد التسجيل في جدول الترقي، الذي تعده الإدارة سنويا، حيث تقوم بتحضيره السلطة التي لها حق التعيين، وذلك بعد عرضه على اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء التي تعمل إذ ذاك كلجان للترقي.

يتم تسجيل جميع المرشحين المستوفين لشروط الترقي بالاختيار في جدول الترقي، وذلك حسب ترتيب أحقيتهم، أما الموظفون المتساوون في الأحقية فيرتبون باعتبار أقدميتهم في الإدارة، ويجب أن تتم هذه الترقيات حسب ترتيب اللائحة ومراعاة المصالح الإدارية الضرورية، ويجب إطلاع الموظفين على لوائح الترقي.

إن ترتيب الموظفين في جدول الترقي وبالتالي تحديد استحقاقهم للترقي في الدرجة، يتطلب حسب النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية (الفصل 34) دراسة عميقة لقيمة الموظف المهنية، واستنادا إلى مضمون المادة 10 من المرسوم رقم 1367 بتاريخ 2 دجنبر 2005 بتحديد مسطرة تنقيط وتقييم موظفي الإدارات العمومية، فإنه يعتبر في الترقي في الدرجة بالاختيار ما يلي :

– معدل النقط المحصل عليها برسم السنوات المطلوبة للترقي، وذلك على خلاف ما كان معمولا به في المقتضيات السابقة لصدور المرسوم المذكور، حيث كان يتم الاعتماد على النقطة الممنوحة برسم سنة الترقي (الفصل 9 من المرسوم الملكي رقم 68-988 بتاريخ 17 مايو 1968 بتحديد مسطرة التنقيط وترقي موظفي الإدارات العمومية)، وهو الأمر الذي لا يعكس تقديرا موضوعيا لمردودية الموظف طيلة السنوات التي قضاها في درجته الأصلية؛

(9) الجريدة الرسمية عدد 2890 بتاريخ 22 ماي 1968، ص 1049.

– تقرير تقييم الموظف المعني؛
– النظرة العامة والاقتراحات المدعمة المقدمة من طرف الرؤساء المباشرين.

تدخل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء

إن الإدارة ملزمة بإعداد جداول الترقي، بعد عرضها على اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، التي تعمل حينئذ كلجان للترقي، وبهذا، فإن دور اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في مجال ترقية الموظفين يعد ضروريا، ويشكل بالتالي ضمانة أساسية للموظفين تجاه السلطة الرئاسية.

إلا أنه إذا كانت اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء تعمل كلجان للترقي، فإن تركيبها يغير بكيفية لا يجوز معها بأي حال من الأحوال لموظف ذي رتبة معينة أن يبدي اقتراحا يتعلق بترقي موظف أعلى منه في الرتبة.

وكيفما كان الحال، فإن الموظفين الذي لهم الحق في تقييد أسمائهم ضمن لائحة الترقي لا يجوز لهم أن يشاركوا في مداولة اللجنة، وتهدف هذه الإجراءات إلى أن تعمل اللجان الإدارية في ظروف موضوعية وإبعاد أي تأثير شخصي على قرارات الترقي.

وقد تم توضيح دور اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في مجال الترقي في المرسوم رقم 988.68 بتاريخ 17 مايو 1968 بتحديد مسطرة التنقيط وترقي موظفي الإدارات العمومية في الرتبة والدرجة المشار إليه، حيث أنه عملا بالفصل 10 من المرسوم المذكور تبلغ إلى اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء جداول الترقي إما خلال السنة الصلاحية وإما خلال السنة الموالية للسنة التي حضر برسمها الجدول، وتخبر اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء بالنقط العددية التي حصل عليها الموظفون المقترحون للترقي، ويمكنها أيضا أن تطلع على الملاحظات المهنية والملاحظات الخاصة بكل عنصر من عناصر التنقيط، سواء كان الأمر يتعلق بترقي في الرتبة أو بترقي في الدرجة.

وتبدي اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء آراءها في الجداول المعروضة عليها، ويمكنها أن تطلب في حدود اختصاصاتها من رئيس الإدارة، النظر من جديد في النقطة العددية الممنوحة لأحد الموظفين.

إن دور اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، دور استشاري، لكن استشارتها عن طريق عرض لوائح الترقي على أنظارها تبقى إلزامية، إذا أن عدم استشارتها يعتبر عيبا في القرار ويعرضه للإلغاء، واعتبارا لطابعها الاستشاري فإن جداول الترقي النهائية تعدها السلطة الإدارية المختصة أي السلطة التي لها حق التعيين.

الفقرة الثانية : إصلاح نظام الترقي في الدرجة : الدواعي والمرتكزات

أرسى المرسوم رقم 2.04.403 الصادر في 2 دجنبر 2005 قواعد نظام جديد لترقية موظفي الدولة في الدرجة (10)، وإذا كان المرسوم لم يمس صلب وأساس القواعد العامة للترقي في الدرجة المنصوص عليها في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، باعتبار أن هذه القواعد لا يمكن تغييرها إلا بتغيير ظهير 24 فبراير 1958 بمثابة النظام الأساسي العام للوظفية العمومية، فإن النص التنظيمي المذكور قد جاء بشروط جديدة حلت محل المقتضيات النظامية المتعلقة بالترقية في الدرجة المنصوص عليها في الأنظمة الأساسية المؤطرة لموظفي الدولة.

(10) الجريدة الرسمية عدد 5394 بتاريخ 9 فبراير 2006، ص 380.

فما هي دواعي ومميزات هذا الإصلاح، وما هي أسسه ومرتكزاته ؟

أولا : دواعي إصلاح نظام الترقي في الدرجة

إن إحداث نظام جديد للترقية في الدرجة يجد سنده في الاختلالات والسلبيات العديدة التي ميزت المنظومة السابقة للترقي، وهي الاختلالات التي يمكن اختزالها في الفئوية والتعقيد.

إذا كان النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية قد حدد المبادئ العامة للترقي في الدرجة، فقد أحال فيما يتعلق بتحديد القواعد والشروط المطلوبة لهذه الترقية إلى مختلف الأنظمة الأساسية الخاصة بموظفي الدولة، وبالرجوع إلى هذه الأنظمة تتضح حدة الاختلالات التي شابت منظومة الترقي السابقة، والتي تجسدت في تلك الاختلافات والتباينات التي حكمت قواعد وشروط الترقية لمختلف فئات وأصناف موظفي الدولة، وهي الاختلافات التي يمكن تحديدها فيما يلي :

– تباين آليات الترقي في الدرجة من نظام أساسي إلى آخر وداخل النظام الأساسي الواحد، بحيث أن الترقي من درجة إلى أخرى قد يتم عن طريق الاختيار وحده، وقد يتم عن طريق مباراة مهنية، وقد يتم عن طريق الاختيار وامتحان الكفاءة المهنية معا؛

– اختلاف الشروط المطلوبة للترقي بالاختيار، سواء تعلق الأمر بالأقدمية المطلوبة التي تختلف مدتها حسب الأطر والدرجات والتي قد تكون 10 سنوات أو الرتبة السابعة و5 سنوات من الأقدمية في الدرجة أو 15 سنة منها 6 سنوات في الدرجة، أو تعلق الأمر بالحصيص المالي المطلوب الذي يختلف هو الآخر حسب الأطر والدرجات والذي قد يكون 15 % أو 25 % أو 33 % من عدد المناصب المالية المقيدة في الميزانية؛

– اشتراط الحصيص المالي بالنسبة للترقي بالاختيار لبعض الدرجات، وإعفاء أخرى من هذا الشرط؛

– عدم تعميم امتحانات الكفاءة المهنية كوسيلة للترقي على جميع درجات وأطر الإدارات العمومية؛

– عدم انتظام إجراء امتحانات الكفاءة المهنية من طرف الإدارات العمومية، نظرا لغياب التنصيص على إلزاميتها في الأنظمة الأساسية.

إن هذه الاختلالات تنم عن كون قواعد الترقي التي حكمت تطور المسارات المهنية للموظفين لم تخضع لأي منطق أو مقاربة موحدة ومحددة سلفا، قد ساهم في هذا الوضع التعدد الشكلي للأنظمة الأساسية، إذ أن عدد هذه الأخيرة تضخم ووصل إلى حد غير مقبول (11) باعتباره لا يرتكز على أية أسس مبررة، بقدر ما يعكس فئوية شكلية تستند إلى الرغبة في التميز ليس إلا.

من جهة أخرى، فإن ربط نظام الترقي في الدرجة بنظام التوظيف، من خلال بناء نظام الترقي على حصيص مالي (أي كوطا) يعتمد عدد المناصب المالية المقيدة في الميزانية، وبالتالي رهن عدد المستفيدين من الترقية بعدد التوظيفات، كان لا بد أن يؤدي إلى انسداد إمكانيات الترقية وبالتالي احتقان نظام الترقي في الدرجة برمته.

فمن المؤكد أن الأساس أو المنطق الذي يحكم الترقية في الدرجة ليس هو أبدا نفسه الذي يحكم نظام التوظيف، باعتبار أن هذا الأخير يستند إلى حاجيات معينة قد تزداد أو قد تتقلص حسب الحالات، وهي تختلف حسب الدرجات أو الأطر، في حين أن الترقية هي آلية من آليات تطور المسار المهني للموظف

(11) يبلغ عدد الأنظمة الأساسية حوالي 68 نظاما أساسيا.

وأداة للتحفيز وتثمين المردودية والاستحقاق وتشجيع التنافسية بين الموظفين، وبهذا المعنى فإن نظام الترقية في الدرجة ينبغي أن تحكمه دينامية واستمرارية في الزمن.

بالفعل، فإن ربط نظام الترقي بنظام التوظيف يعتبر أهم عامل أدى إلى تلاشي هذا النظام، إذ أنه أمام التقلص التدريجي لحجم التوظيفات منذ بداية الثمانينات، كان لا بد أن يؤدي ذلك إلى انحصار إمكانيات الترقية، وبالتالي وصول نظام الترقي إلى الباب المسدود، حيث دخل منذ سنة 1996حالة إفلاس حقيقية بالنسبة لأغلب الدرجات والأطر، وهو ما دفع، تحت ضغط مطالب نقابية إلى اعتماد إجراءات الترقية الاستثنائية التي قضت بترقية كل الموظفين المستوفين لشرط الأقدمية، بصرف النظر عن شرط الحصيص المالي، وقد أحدثت هذه التدابير اختلالات في الوظيفة العمومية المغربية، حيث ضربت معايير الاستحقاق والكفاءة، كما أدت إلى الرفع من نسبة عدد الموظفين المرتبين في سلم الأجور رقم 10 فما فوق إلى 51 % من مجموع عدد الموظفين، وهي نسبة لا تعكس حقيقة مستوى التأطير في الوظيفة العمومية.

إن فشل نظام الترقي السابق، حتم إصدار نظام بديل يتجاوز الجوانب السلبية للنظام القديم، وهو ما تجسد في إصدار المرسوم رقم 2.04.403 بتاريخ 2 دجنبر 2005، فما هي مرتكزات النظام البديل للترقية في الدرجة ؟

ثانيا : أسس ومرتكزات إصلاح نظام الترقي

1. توحيد نظام الترقية في الدرجة

طبقا للمادة الأولى من المرسوم المحدث للنظام الجديد للترقي، فإن هذا النظام يطبق على جميع موظفي الدولة، باستثناء الموظفين الخاضعين لبعض الأنظمة الأساسية، ويتعلق الأمر بإحدى عشر هيئة (12)، وهي استثناءات ترجع عموما لخصوصية الهيكلة الداخلية لهذه الهيآت.

وقد عمم المرسوم رقم 2.04.403 نظاما واحدا للترقي يقوم على آليتين هما: امتحان الكفاءة المهنية والاختيار بعد التقييد في جدول الترقي حسب الاستحقاق، فعلى خلاف قواعد الترقي في النظام السابق، التي كانت تختلف في إطارها آليات الترقي حسب الدرجات والأطر، حيث قد تكون امتحان مهني فقط أو الاختيار فقط أو قد تكون هما معا، وقد تكون مباراة مهنية، فإن الترقي من درجة إلى درجة في النظام الجديد، يتم إلزاميا عن طريق آليتين هما امتحان الكفاءة المهنية والاختيار بعد التقييد في جدول الترقي.

تجدر الإشارة إلى أنه إذا كان امتحان الكفاءة المهنية قد جرى به العمل بالنسبة لبعض الدرجات في إطار المقتضيات السابقة لصدور المرسوم المذكور، فإن الإدارات العمومية لم تكن ملزمة بإجرائه سنويا، بل إن هذا الإجراء كان يرتبط بتقدير الإدارة وبمدى توفر المناصب المالية، وهو الأمر الذي تم تجاوزه في النظام الجديد من خلال إقرار إلزامية إجراء امتحانات الكفاءة المهنية سنويا من طرف الإدارات العمومية والجماعات المحلية.

(12) يتعلق الأمر: بهيئة الأساتذة الباحثين بالتعليم العالي وهيئة الأساتذة الباحثين بمؤسسات تكوين الأطر العليا وهيئة الأساتذة الباحثين في الطب والصيدلة وطب الأسنان وهيئة الأطباء المشتركة بين الوزارات وهيئة الأطباء البياطرة المشتركة بين الوزارات وهيئة المهندسين والمهندسين المعماريين المشتركة بين الوزارات وأطر كتاب الشؤون الخارجية ومستشاري الشؤون الخارجية والوزراء المفوضين التابعين للنظام الأساسي الخاص بموظفي وزارة الشؤون الخارجية والتعاون والمفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية والهيئة الوطنية للوقاية المدنية وموظفي المديرية العامة للأمن الوطني وهيئة مستشاري الأمانة العامة للحكومة.

كما وحد النظام الجديد للترقية الشروط المطلوبة للترقية، سواء فيما يتعلق بالامتحان المهني أو بالاختيار، إذ أن امتحان الكفاءة المهنية يتم في حدود 11 % من المرشحين المتوفرين على أقدمية 6 سنوات، والترقي عن طريق الاختيار يتم في حدود 11 % من المرشحين المتوفرين على أقدمية 10 سنوات من الأقدمية في الدرجة.

أما الترقي من الدرجات المرتبة في السلم 11 إلى خارج السلم فيتم حصرا بالاختيار في حدود 22 % من المرشحين المرتبين في الرتبة السابعة والمتوفرين على 5 سنوات من الأقدمية.

ويتضح مما سبق أن المشرع يربط النسبة المحددة لإمكانيات الترقي بعدد الموظفين المتوفرين على الشروط النظامية المطلوبة، على خلاف النظام السابق للترقي الذي كان يعتمد على عدد المناصب المالية النظرية المقيدة في الميزانية.

2. ربط إصلاح نظام الترقي بإعادة النظر في نظام التنقيط والتقييم

يرتبط نظام الترقي في الدرجة ارتباطا وثيقا وجدليا بنظام التنقيط والتقييم، إذ أن الترقي يرتكز أولا وأخيرا على نتائج التنقيط والتقييم، ومن ثم فكلما كان نظام التنقيط والتقييم قائما على أسس سليمة وناجعة وقادرة على قياس القيمة المهنية للموظف، كلما كان نظام الترقي أكثر إنصافا وفعالية.

انطلاقا من هذا الاعتبار، كان لابد من ربط إصلاح نظام الترقي بإعادة النظر في نظام التنقيط والتقييم، وهو ما تم من خلال إصدار المرسوم رقم 2.05.1367 بتاريخ 2 دجنبر 2005 بتحديد مسطرة تنقيط وتقييم موظفي الإدارات العمومية.

لقد أرسى المرسوم السالف الذكر أسس نظام جديد للتنقيط، كما أنه أدخل مفهوم التقييم في منظومة تدبير الموارد البشرية بالإدارات العمومية، ويمكن رصد أهم قواعد النظام الجديد للتنقيط والتقييم من خلال ما يلي :

– **توسيع سلم التنقيط** : على خلاف النظام السابق للتنقيط الذي كان يحدد سلم التنقيط في نقطة تتراوح بين 0 و3 نقط، فإن النظام الجديد وسع هذا السلم ليتراوح بين 0 و20 نقطة، حيث تعطى لكل موظف سنويا نقطة بين 0 و20 نقطة.

– **توسيع أساس التنقيط** : حدد المرسوم خمسة عناصر للتنقيط، ويتعلق الأمر بما يلي: إنجاز الأعمال المرتبطة بالوظيفة، والمردودية، والقدرة على التنظيم، والسلوك المهني، والبحث والابتكار، ذلك بدل ثلاثة عناصر في ظل النظام السابق للتنقيط والمتمثلة في: المعلومات المهنية، الفعالية والإنتاج، السلوك.

كما وسع المرسوم هامش النقط الجزئية الممنوحة على أساس هذه العناصر كما يلي :

– من 0 إلى 5 تمنح عن إنجاز الأعمال المرتبطة بالوظيفة؛
– من 0 إلى 5 تمنح عن المردودية؛
– من 0 إلى 3 تمنح عن القدرة على التنظيم؛
– من 0 إلى 4 تمنح عن السلوك المهني؛
– من 0 إلى 3 تمنح عن البحث والابتكار.

إن توسيع سلم التنقيط من شأنه أن يؤدي إلى توسيع مجال تمييز مستويات أداء الموظفين، من خلال توفير مجال أرحب وأدق لقياس هذا الأداء.

– **إضفاء طابع المرونة على نظام التنقيط** : تظهر مرونة نظام التنقيط من خلال إمكانية تغيير النقط الجزئية المخصصة لعناصر التنقيط، بحيث يمكن لرئيس الإدارة أن يغير هذه النقط، وذلك مراعاة لطبيعة المهام المزاولة من طرف بعض الفئات المهنية، شريطة أن يظل مجموع هذه النقط هو 20 نقطة.

إن إمكانية تغيير النقط الجزئية الذي يجب أن يتم بموجب قرار لرئيس الإدارة المعنية، تؤشر عليه السلطة الحكومية المكلفة بتحديث القطاعات العامة، يعتبر على جانب كبير من الأهمية، باعتباره يعطي لنظام التنقيط حدا أدنى من القدرة على التكيف مع خصوصيات المهام الممارسة من طرف بعض فئات الموظفين، ويخفف من سلبيات تعميم نفس عناصر التنقيط على جميع فئات موظفي الإدارات العمومية، بحيث يمكن اعتماد نقط جزئية مطابقة لعناصر التنقيط غير تلك المنصوص عليها في المرسوم (المادة 2)، مع ضرورة الاحتفاظ بنفس مجموع النقط المنصوص عليه والمتمثل في 20 نقطة.

– **إحداث نظام التقييم** : أهم ما جاء به النظام الجديد لتنقيط وتقييم موظفي الإدارات العمومية يتمثل في إدخاله لمفهوم "التقييم" في منظومة تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية المغربية، وبذلك تم الانتقال من نظام يعتمد على التنقيط فقط إلى نظام يرتكز على التنقيط والتقييم معا.

وتتم عملية تقييم الموظف من خلال إجراء مقابلة من طرف الرئيس المباشر مع الموظف المعني، وذلك بمناسبة الترسيم والترقي في الدرجة، وكذا مرة واحدة على الأقل كل سنتين، وتنصب هذه المقابلة على عناصر التنقيط والنقط الممنوحة له، ومؤهلاته المهنية بالنظر للمهام الموكولة إليه، وتطور مساره المهني من حيث الترقي والحركية.

ويعد الرئيس المباشر على إثر المقابلة تقريرا يبرز مدى حاجة الموظف للاستفادة من إعادة التأهيل والحركية لممارسة مهام مناسبة لمؤهلاته، ومدى استحقاقه للترسيم والترقي في الدرجة.

إن اعتماد آلية التقييم يعتبر ذا أهمية كبرى في إطار السعي لتحديث منظومة تدبير الموارد البشرية بالإدارات العمومية، لما توفره من مجال لتطوير التواصل والمشاركة بالإدارات العمومية، إذ أن المقابلة ستكون لحظة للتواصل ومناسبة لتبادل الآراء ووجهات النظر حول المشاكل والمعوقات التي تحول دون تحقيق الأهداف المرسومة، وفرصة للموظف لإبداء ملاحظاته حول مختلف جوانب سير العمل وظروف إنجاز المهام المنوطة به.

وفضلا عما سبق، فإن التقييم أصبح آلية محورية لتدبير الموارد البشرية، حيث أضحى أداة أساسية يتم الاستناد إليها فيما يرجع لمختلف عناصر تدبير الموارد البشرية، سواء تعلق الأمر بالتكوين أو الحركية أو الترسيم أو الترقي في الدرجة، فعلى خلاف نظام التنقيط المعمول به في السابق الذي كان يتم اعتماده فقط كأساس للترقي، فإن النظام الجديد للتقييم يسمح بتحديد حاجيات الموظف للتكوين وإبراز مدى تطابق مؤهلاته مع المهام التي يزاولها، وبالتالي تحديد ما إذا كان في حاجة إلى حركية قصد ممارسة وظيفة مناسبة لقدراته ومؤهلاته، هذا فضلا عن تقدير أهلية الموظف المعني للترسيم في درجته أو للترقية إلى درجة أعلى.

علاقة نظام التنقيط والتقييم بالترقي

كرس المرسوم الصادر بتاريخ 2 دجنبر 2005 العلاقة المباشرة بين نظام التنقيط ونظام الترقي التي سبق أن أسست لها المقتضيات السابقة الواردة في المرسوم الملكي رقم 68.988 بتاريخ 17 ماي 1968، غير أنه حسن هذه العلاقة حيث أن الترقية في الرتبة تتم بناء على معدل النقط المحصل عليها برسم السنوات المطلوبة للترقية، بدل النقطة المحصل عليها في سنة الترقية كما كان الحال في النظام السابق للتنقيط.

وقد تبنى المشرع نفس القاعدة فيما يتعلق بالترقية في الدرجة بالاختيار، حيث تم اعتماد معدل النقط المحصل عليها برسم السنوات المطلوبة للترقي، وذلك على خلاف ما كان معمولا به في النظام السابق، حيث كان يتم الأخذ بالحسبان النقطة المحصل عليها في سنة الترقي، وهو الأمر الذي لا يعكس تقديرا حقيقيا لمردودية الموظف طيلة السنوات المطلوبة لترقيته، بل إن هذا المنحى الذي تبناه النظام السابق للتنقيط يتجاهل ببساطة أداء ومردودية الموظف طيلة السنوات السابقة للسنة الأخيرة لترقيته.

على سبيل الختم

في ظل وظيفة عمومية تقوم على نظام الخدمة الدائمة، فإن الترقية في الدرجة تحتل موقعا هاما في المسار المهني للموظف العمومي، فالترقية من جانب الموظف هي الآلية التي تضمن تطور وضعيته الإدارية والمادية، وهي من زاوية الإدارة أداة لمكافأة المردودية وخلق التنافسية بين الموارد البشرية وتحسين الأداء الفردي والجماعي داخل الإدارة.

إن إصلاح نظام الترقي في الدرجة إذا كان ينطوي على عدد من الإيجابيات تتمثل في سعيه إلى إرساء نظام للترقي في الدرجة ديناميكي ومستمر في الزمن، وفي تعميم قواعد موحدة للترقية في الدرجة، وفي ربطه بنظام التنقيط والتقييم، فإنه على الرغم من كل ذلك، يتعين التنبيه إلى أن الارتقاء بنظام الترقية في الدرجة إلى آلية ناجعة وفعالة لتدبير المسار المهني للموظف في أفق جعلها أداة أساسية لتطوير منظومة تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية، يقتضي في نظرنا الأخذ في الحسبان عدد من الملاحظات والاقتراحات ممثلة فيما يلي :

– ضرورة تجاوز طغيان الهاجس المالي، إذ أن اشتراط حصيص مالي معين قد لا يكون مستوعبا لجميع الموظفين المستحقين للترقية في الدرجة؛

– العمل على الحد من هيمنة طابع الفئوية على النظام الترقي، والذي يظهر في استثناء بعض الهيآت من هذا النظام العام المحدث بموجب المرسوم المؤرخ في 2 دجنبر 2005، فإذا كان من الواضح أنه لا يمكن تطبيق نظام واحد على هيئات تختلف هيكلتها الداخلية من حيث الدرجات والأطر المكونة لها، فإن الأمر يقتضي إعادة النظر بشكل شمولي في مختلف الأنظمة الأساسية المؤطرة لموظفي الإدارات العمومية؛

– ضرورة الربط بين الترقية في الدرجة والمهام المزاولة، إذ أن الترقية في الدرجة لا يواكبها حتما تغيير مهام الموظف المعني أو إسناد مهام إضافية له؛

– ضرورة وضع إصلاح نظام الترقي في الدرجة في إطار الإصلاح الشمولي لباقي جوانب تدبير الموارد البشرية من خلال إعادة النظر في الأنظمة الأساسية وإصلاح منظومة الأجور وتوصيف وتصنيف الوظائف.